

# Defesa, desenvolvimento e securitização na fronteira setentrional da Amazônia brasileira: preocupações, atores e conexões regionais

Tiago Luedy Silva<sup>1</sup> e Daniel Santiago Chaves Ribeiro<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Amapá. E-mail: drluedy@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutor em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Adjunto da Universidade Federal do Amapá, Brasil. E-mail: daniel.chaves@unifap.br

**RESUMO:** As fronteiras da Amazônia setentrional brasileira apresentam particularidades como baixa densidade populacional e problemas econômicos que dificultam o desenvolvimento e a defesa na região. A porosidade das fronteiras, a falta de presença do Estado nestas áreas e a dependência dos grandes centros convertem essa região altamente estratégica em termos geopolíticos em espaços periféricos, onde a falta de desenvolvimento cria um ambiente de vulnerabilidade em termos de segurança. Embora as Forças Armadas estejam cada vez mais presentes nas fronteiras setentrionais, garantindo a soberania nacional e fomentando melhorias sociais, a relação necessária entre defesa e desenvolvimento ainda não tem tido a devida importância pelo poder central no país, especialmente na região amazônica. A ideia de que o desenvolvimento motiva a defesa na medida em que a defesa fornece escudo para o desenvolvimento, uma reforçando as razões da outra, tem sido vista de forma crescente no Brasil, ainda que faltem políticas públicas capazes de efetivar essa perspectiva.

**Palavras-Chave:** Defesa; Desenvolvimento; Amazônia Setentrional Brasileira; Fronteiras.

## Defense, development and security in the northern Brazilian Amazon border: regional concerns, actors and connections

**ABSTRACT:** The northern Brazilian Amazon borders have particular characteristics such as low population density and economic problems that hinder development and defense in the region. The porosity of the frontiers, the lack of state presence in these areas and dependence of the economic centers of the country convert this highly strategic region in geopolitical terms into peripheral areas, where the lack of development creates a vulnerable environment in terms of security. Although the military are increasingly present in the northern border, ensuring sovereignty and promoting social improvements, the necessary relationship between defense and development has not been due for the central government in Brazil, especially in the Amazon region. The idea that development motivates defense the way defense shields development, one reinforcing the reasons of the other, has been increasingly seen in Brazil, although public policies have lacked to accomplish this perspective.

**Keywords:** Defense; Development; Northern Brazilian Amazon; Borders.

## 1 INTRODUÇÃO:

Este texto pretende, de forma sucinta, discutir aspectos fundamentais e preliminares da relação entre desenvolvimento e defesa, com foco no quadro da fronteira como pivô desta relação na compreensão deste processo histórico na Amazônia Seten-

trional. A ideia de que o desenvolvimento motiva a defesa na medida em que a defesa fornece escudo para o desenvolvimento, uma reforçando as razões da outra, tem sido vista de forma crescente no Brasil. A porosidade das fronteiras, a falta de presença do Estado nestas áreas e a dependência dos grandes centros convertem essa região altamente estratégica em termos geopolíticos em espaços periféricos, onde a falta de desenvolvimento cria um ambiente de vulnerabilidade em termos de segurança.

## 2 CONDIÇÕES REGIONAIS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

A intervenção humana sobre o espaço, em diferentes temporalidades, usos, articulações ou nacionalidades, elementos distintos inclusive em natureza, possivelmente representa o grande panorama das questões estruturantes sobre a Amazônia e seus ecossistemas. É discussão particular, e intensamente forte no campo das antropologias culturais e sociais, a caracterização do que constituiria tal (ou tais) elemento(s) estruturante(s) sobre os supostos perfis originários da grande região, atribuídos fortemente a uma lógica naturalizante em tal exogenia, de forte caráter determinista e associado a um conjunto de críticas que por excelência são necessárias.

Ainda que por sua vez tal necessidade permita imperiosos impeditivos para a atuação de projetos e processos de desenvolvimento regional ou nacional, tal necessidade é reforçada, invariavelmente, pelo usualmente impetuoso papel do Estado como agente interventor moderno-contemporâneo, tão essencial quanto drástico no seu rastro. Tais relações e relacionamentos entre o(s) Estado(s), o Capital, e as territorialidades e seus viventes – desde populações autóctones até organizações transnacionais – foram constituídos em diversidade, era após era, em um arco usualmente caracterizado por três dilemas siameses: o problema do desenvolvimento, a premissa da preservação e a necessidade de manter seguro.

Sejam povos, faunas, floras, rios ou florestas, tais contradições ainda são costumeiras e, devido à comunhão destes incertos relacionamentos no interior de cada um dos Estados, a discussão do papel internacional, nacional ou regional da Amazônia se revitaliza com certa constância nos meios de comunicação de massa, usualmente preocupados em destacar a importância do melhor usufruto e relacionamento com as infindáveis riquezas reservadas, as exóticas formas de vida e sociabilidade e a resguarda de matéria-prima, mercado consumidor para a expansão do modo de vida e produção ocidental.

Tal diversidade de problemas e tentativas de geri-lo se relaciona, por um lado, com as preocupações sobre os impactos poluentes e destrutivos da crescente espiral (ou desejo) de arranque na direção de padrões industrializados de desenvolvimento em cada um dos Estados amazônicos, gerando um incerto processo de manutenção de tais dinâmicas de dependência dos territórios amazônicos para com centros de excelência respectivos, mesmo que nacionais, ou por vezes metropolitanos, e por outro

lado, pelo que interna ou externamente ao Estado se alega como desrespeito às formas remanescentes de convívio e organização sociopolítica, pela conversão radical dos patrimônios materiais e imateriais da região em commodities e pela inabalável questão ambiental contemporânea pós-industrial.

Ao longo dos últimos dois séculos a expansão do industrialismo capitalista pela Europa, e além dela para todo o mundo, teve papel decisivo na degradação dos ecossistemas em todo o planeta e inequívoca contribuição diante de fenômenos cruciais para o nosso entendimento da contemporaneidade, desde a expansão imperialista do século XIX até a globalização hodierna. Como aponta Porto (2010, p.9), as variáveis que explicam as condições constitutivas da fronteira na Amazônia Setentrional Brasileira perpassam o governo gerando mobilidade, a articulação de redes e a articulação do capital.

Assim, ao entendermos tal importância desta região transnacional para tais saberes em construção, para uma contextualização ainda mais ampla e holística conjecturamos que a interpretação sobre a Amazônia se divide primariamente, no senso comum e além, em torno de três grandes chaves explicativas, e daí partimos para as abordagens: da Amazônia como pertencente a cada um dos Estados nacionais, destas Amazonas como grande patrimônio pertencente a todos enquanto comunidade e, ainda, de todas as pequenas e a grande Amazônia enquanto pertencente a nenhum deles senão à humanidade.

Para além de absorver e naturalizar tais perspectivas, entendemos que é fundamental reconhecê-las em um recenseamento narrativo do percurso da região no século XX e XXI diante do Estado e seus históricos agentes de garantia da lei, da ordem e da segurança. Nessa direção, antes de qualquer privilégio protagonístico para um ou outro sujeito deste processo histórico, é salutar contextualizar os problemas, os agentes e as estruturas.

Assim, em uma situação onde historicamente tais garantias são incertas, tardias e precárias, além de constatada debilidade das instituições nucleares ou estruturantes do Estado na sua presença como mantenedora da cidadania, potencializa-se o problemático arranjo dos papéis distintos de desembarque e de proteção quando se relaciona a presença das Forças Armadas como atuante onde tais garantias sequer foram estabelecidas e tampouco tal consolidação dos aparatos de fiança da cidadania foram ofertados. Falar na presença do Estado no linde periférico da Amazônia, para bem ou para mal – desde saúde até policiamento, passando por intervenções de infraestrutura e mediação de conflitos sociais – é ponderar, inevitavelmente, nas Forças Armadas como sujeito essencial da história da nossa soberania nacional e do acompanhamento das nossas fronteiras, mas também como parte da nossa experiência no desenvolvimento regional destas periferias regionais (SILVA; PORTO, 2010).

Cabe frisar e destacar por último, mas não menos importante, que esta questão do desenvolvimento na região periférica – e sua subsequente vitalidade conceitual – está diretamente relacionada a um conceito multiprismático e diverso de “região”, que

no caso amazônico, assume incrível variedade de usos e articulações. Neste contexto, a ideia de região é líquida, consentidamente metamórfica e lançada em função de polaridades interdependentes e bem constituídas, moldada por variáveis físicas, ecológicas, econômicas ou antropomórficas. A região como *framework* pode oscilar desde a retórica e a noção exógena de que se trata de uma grande floresta transnacional que pertence à comunidade internacional, até uma plêiade de detecções hiperlocais, relativas às pertenças pan-amazônica e funcionalmente atreladas aos interesses mais diversos nas meso e microrregiões onde ocorrem as relações entre os viventes e o meio onde convivem. Tal relacionamento, como passando ainda por instâncias turvas, com fronteiras 'borradas', como entre os Estados-Nação e no interior deles, como em suas subdivisões departamentais ou estaduais.

Isto posto, retornamos ao tema da história da integração da Amazônia com o restante do país, que se tornou uma preocupação efetiva do governo brasileiro a partir do fim da década de 30 e início da década de 40 do século XX, na medida em que o contexto das "descobertas" e "conquistas", porventura compreendido como uma amálgama de colonialismo, abandono e distância que até então caracterizava as fronteiras geográficas do Norte. Nesta direção, dois eventos-chave são importantes para compreensão ao estímulo iniciado no século passado: o programa de governo "Marcha para o Oeste" (1938), que objetivou incitar a integração econômica no país através da inserção e estabeleceu que a região amazônica era um espaço a ser ocupado pelo poder central – tal processo se deu em um contexto global de crise da ordem política liberal, com forte acento nacionalista e no imediato período da ascensão do Estado Novo no país (1937-1945) e o "Discurso do Rio Amazonas" (1940), do então presidente Getúlio Vargas, que apontou a necessidade de ocupação das fronteiras brasileiras na Amazônia e a dificuldade que o então considerado vazio demográfico na região representava.

Com efeito, nos primeiros anos da década de '40 os temas regionais da Amazônia passaram a ganhar destaque, especialmente os temas militares. Artigos foram publicados, estudos foram feitos, mas poucas ações práticas foram implementadas. Foi somente em 1953, no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e potencializado pelas articulações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos da América, que um efetivo planejamento regional foi apresentado para a integração territorial da Amazônia, por meio da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Os investimentos feitos pela SPVEA na região tiveram influência direta em questões de segurança nacional, já que o controle político regional seria resultante de futuras concentrações populacionais na Amazônia.

Com a extinção da SPVEA em 1966 e a consequente criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), durante o governo do presidente Castello Branco, o planejamento regional para a área da Amazônia Legal passou a considerar a região como uma fronteira em três sentidos: como fronteira demográfica, como fronteira econômica e como fronteira geopolítica. Vista como fronteira demográfica,

a Amazônia deveria “levar para a terra sem homens os homens sem terra”, isto é, deveria atrair fluxos migratórios para solucionar o problema do vazio demográfico e assim estabelecer uma presença constante na região. Foi nesse contexto que se iniciou a construção da Rodovia Transamazônica e propostas como as agrovilas tomaram corpo.

A percepção de fronteira econômica para a Amazônia começaria a ser superada, para o Estado nacional, a partir da implantação de grandes projetos minerais e industriais que, nesta perspectiva, valorizassem a economia da região através de enclaves de alta rentabilidade e que fortalecessem tal cooperação internacional bilateral. Os incentivos fiscais do Polamazônia, o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, estimularam a implantação de grandes projetos corporativos de extração como o Programa Grande Carajás e o Projeto Jari. Ainda segundo Teixeira da Silva, na Amazônia, *“os projetos em curso - principalmente na área viária e de energia - são a ponta da integração e do desenvolvimento regional, capazes de criar empregos e gerar renda localmente”* (2006)

A ideia de fronteira geopolítica, por sua vez, sugeria a necessidade de visualizar a Amazônia como um espaço de afirmação do poder nacional, especialmente nas áreas de fronteira, a fim de coibir incursões estrangeiras e pressões criminosas para dentro do país. As preocupações com o resguardo da soberania nacional sobre o território amazônico incentivaram uma série de ações na região, tanto políticas quanto militares. Entre essas ações valem a pena destacar a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), a criação do Programa Calha Norte e a implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), administrado pelo Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam).

A proposta feita pelo regime militar em 1978 de criação de um Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) entre 8 dos 9 países da Amazônia Transnacional – a Guiana Francesa, Departamento Ultramarino Francês, foi intencionalmente deixada de fora à época, mas posteriormente foi percebida como “atrativa” e por isso mesmo cogitada como membro observador da OTCA, Organização criada a partir do Tratado (GRANGER, 2008) – enfatizava a necessidade de salvaguardar as fronteiras e a soberania dos Estados diante das ameaças externas representadas pelas incursões estrangeiras e pela ascendente preocupação com as então denominadas “novas ameaças”. É claro que o desenvolvimento da economia regional, a preservação do meio ambiente, o uso racional dos recursos hídricos e a busca por uma maior cooperação e integração física entre os países figuravam como objetivos tanto do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) quanto da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), mas a dimensão estratégica da segurança acabou se sobressaindo em detrimento dos objetivos de desenvolvimento econômico e integração.

Em 1985 o Governo Federal lançou o Programa Calha Norte (PCN) com o objetivo de proteger as fronteiras da Amazônia Setentrional, desde o Oiapoque-AP até Tabatinga-AM, uma área rica em recursos minerais e entrecortada por reservas indígenas. Abran-



gendo atualmente 194 municípios (dos quais 95 estão situadas ao longo da faixa de fronteira) de seis estados da Federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima) o Programa Calha Norte vai muito além do aspecto da vigilância, ele visa contribuir com o desenvolvimento ordenado e sustentável da porção boreal amazônica. Não apenas o Projeto Calha Norte deveria ser considerado como um ponto de inflexão contemporâneo da mudança de percepção desde um ponto de vista generalista da estratégia de desenvolvimento regional brasileiro, mas também considerando os recentes investimentos e potenciais da região (ALBUQUERQUE, 2008).

Ainda no leque de projetos estratégicos, o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), que faz parte do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), é uma rede integrada de sensoriamento remoto que tem como objetivo fazer o monitoramento da Amazônia e também a fiscalização das fronteiras. O monitoramento da região amazônica é de responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República e o monitoramento da atividade aérea é de responsabilidade da Força Aérea Brasileira. O Exército tem também um sistema de sensoriamento, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), voltado para o fortalecimento da presença e da capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira.

Todas essas ações políticas, projetos estratégicos e presença militar – física e cibernética – na região amazônica e na faixa de fronteira são de relevante importância para a defesa da Amazônia Setentrional Brasileira, pois garantem a soberania do país sobre sua porção da Amazônia transnacional, o bioma amazônico presente não apenas no Brasil, mas também na Bolívia, no Peru, no Equador, na Colômbia, na Venezuela, na Guiana e no Suriname (além da Guiana Francesa).

Considerando a emergência da regionalização *vis-à-vis* uma configuração multidimensional do sistema internacional, onde a globalização acentua diferenças, possibilita sinergias conjunturais e rearranja os parâmetros e políticas sobre as fronteiras inter ou intranacionais (COSTA, 2009), entende-se aqui que a geopolítica da Amazônia Setentrional se entrelaça com uma geopolítica centrada nas Guianas como região, e neste caso, em um plano subperiférico, as unidades administrativas do Amapá, Roraima e Guiana Essequiba seriam cruciais para entender as geopolíticas que se centram sobre a sub-região, e em perspectiva, apontam as potencialidades para que tal se constitua como área-pivô de quaisquer projetos de integração regional.

A articulação destas estratégias e geopolíticas se dá de forma múltipla, em um ambiente pouco estruturado no que diz respeito a regionalização e a subsequente inserção global com algum razoável nível de coordenação, influenciando as suas perspectivas de securitização e projeção (GRIFFITH, 2003) que caminham na diversidade e, neste precário e frágil caso, potencializando os vetores de desestruturação e desarranjo.

Nesta direção, reconhecemos que esta porção norte da Amazônia é um espaço marcado por algumas instabilidades crônicas que tornam a securitização um exercício demasiado penoso. Na parte brasileira da Amazônia Setentrional, observam-se casos

ligados ao narcotráfico na fronteira com a Colômbia e casos relacionados a imigrações ilegais nas fronteiras com o Suriname e com a Guiana Francesa, motivadas pelo garimpo ilegal. Na parte transnacional, Nascimento (2009) destaca que nos últimos anos pelo menos duas situações foram dignas de destaque entre os vizinhos brasileiros: a aquisição de equipamentos pelas Forças Armadas de Venezuela e Guiana, motivadas principalmente pela Questão do Essequibo, e a criação do “Plano Colômbia” pelos Estados Unidos da América, para dar apoio bélico ao governo colombiano no combate então recrudescido às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC-EP).

As regiões de fronteira da Amazônia Setentrional apresentam algumas particularidades em comum que potencializam a dificuldade de manter a segurança, como baixa densidade populacional, baixo nível de desenvolvimento e forte dependência dos principais centros comerciais, políticos e financeiros de seus respectivos países. É essa dependência dos grandes centros que faz com que as regiões de fronteira na Amazônia sejam consideradas áreas periféricas e por isso o problema geopolítico seja ainda mais agravado em termos de segurança pela condição demográfica e econômica, que facilita o desenvolvimento de interesses externos num contexto de vulnerabilidade.

Nas chamadas fronteiras mortas – aquelas que não foram vivificadas pela presença vibrante da vida das cidades – as ameaças trazidas pelas tensões fronteiriças são um problema de segurança ainda mais complicado. Adicione a essas fronteiras mortas as características naturais do espaço amazônico e além de problemas potenciais de segurança teremos também a dificuldade em planejar e executar ações de defesa.

As fronteiras são consideradas zonas de tensão tanto por estarem no limite entre duas jurisdições soberanas, quanto por constituírem a linha de defrontação entre os interesses de dois Estados – defrontação que, neste contexto específico, aponta para um histórico bastante contemporâneo de dissídios, contestados e virtuais conflitos. Como lembra o Embaixador Marcos Henrique Camilo Cortes (2003), ainda que o Brasil não tenha problema de fronteira desde 1909, quando foram estabelecidas as fronteiras atuais do Estado do Acre, através do Tratado do Rio de Janeiro, e com o Uruguai, em outubro do mesmo ano, no Tratado da Lagoa Mirim, o país não deixou de ter problemas nas fronteiras.

A questão das fronteiras no Platô é mote entre praticamente todos os seus estados nacionais envolvidos. A Venezuela reclama a área da Guiana Essequiba (159,500 km<sup>2</sup>) sobre a R. P. da Guiana; a Guiana disputa (pequenas) áreas em torno do Rio Corentyne e *New River Triangle*, com o Suriname; o Suriname, por sua vez, reclama a área que vai do Rio Maroni ao Rio Litani com a Guiana Francesa, demonstrando a relativa instabilidade no que diz respeito a determinados consensos geográficos essenciais, remontando a sua precária formação territorial colonial.

Como espaço que necessita de presença do Estado e das Forças Armadas para afirmar a soberania nacional e evitar tanto os problemas nas fronteiras quanto os problemas de fronteira, a Amazônia Setentrional Brasileira ganhou maior espaço no pla-

nejamento estratégico das Forças Armadas e também nas ações do poder central em inúmeras áreas, desde a atração de investimentos, o desenvolvimento social e a implantação de infraestrutura viária (com rodovias, portos e aeroportos), até o desenvolvimento de projetos de defesa e segurança das fronteiras (NASCIMENTO, 2009).

### **3 A PRESENÇA MILITAR NAS FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA E O DESENVOLVIMENTO NAS POLÍTICAS DE DEFESA PARA A AMAZÔNIA**

É natural que uma região tão estratégica, com tantas riquezas e cujas fronteiras são tão porosas seja alvo da cobiça estrangeira e se converta em um desafio em termos de defesa. A despeito das dificuldades colocadas, a presença das forças armadas nas fronteiras da Amazônia Setentrional pode ser observada desde a região conhecida como “cabeça do cachorro”, no município de São Gabriel da Cachoeira, no estado do Amazonas, extremo noroeste do Brasil (fronteira com a Colômbia e a Venezuela), até a foz do rio Amazonas, no Estado do Amapá, contato com o Oceano Atlântico.

A fim de proteger a Amazônia e dar conta das necessidades geopolíticas e estratégicas de defesa da região, no ano de 1956 foi criado o Comando Militar da Amazônia (CMA), com responsabilidade estendida sobre toda Amazônia Legal. Com a diretriz de adensamento da presença de unidades militares na região amazônica e nas áreas de fronteira da Estratégia Nacional de Defesa (END), o Exército Brasileiro, com base na sua Concepção Estratégica descrita no SIPLEx/2011 criou, em 2013, o Comando Militar do Norte (CMN), com a responsabilidade de garantir a defesa e a segurança estratégica sobre a banda oriental da Amazônia. Dessa forma, o CMA ficou responsável por 9.358 km de fronteiras englobando os estados do Amazonas, Rondônia, Roraima e Acre, e o CMN ficou responsável por 1.890 km de fronteiras englobando os estados do Pará, Amapá e Maranhão.

Com sede em Manaus desde 1969, o CMA conta com quatro Brigadas de Infantaria de Selva (a 1ª Bda com sede em Boa Vista-RR, a 2ª Bda com sede em São Gabriel da Colchoeira-AM, a 16ª Bda com sede em Tefé-AM e a 17ª Bda com sede em Porto Velho-RO), além do 2º Grupamento de Engenharia e a 12ª Região Militar a ele subordinado. Já o CMN, mais novo comando militar de área do Exército Brasileiro, com sede em Belém-PA, tem 8 organizações militares diretamente subordinados, entre os quais se destacam a 8ª Região Militar, a 23ª Brigada de Infantaria de Selva, com sede em Marabá-PA, o 2º Batalhão de Infantaria de Selva, com sede em Belém-PA e o Comando de Fronteira Amapá / 34º Batalhão de Infantaria de Selva, com sede em Macapá-AP, além da 22ª Brigada de Infantaria de Selva, em implantação na capital amapaense.

Para melhor atender aos objetivos de defesa da região amazônica além das Brigadas, Batalhões já apontados, há ainda diversas Companhias e mais diversos Elementos de Fronteira (Pelotões Especiais de Fronteira – PEFs, Companhias Especiais de Fronteiras – CEFs e Departamentos Especiais de Fronteiras – DEFs) em localizações



estratégicas espalhadas pelos mais de 11.000 km de fronteira terrestre da Amazônia, vivendo com o lema “vida, combate e trabalho” (e proteção) na dupla missão de defender a pátria e colaborar com o desenvolvimento nacional, corroborando a imagem de “braço forte e mão amiga” do Exército Brasileiro.

Os Pelotões Especiais de Fronteira representam uma linha de frente na vigilância e na defesa da soberania do país, dificultando qualquer penetração na faixa de fronteira. A presença dos PEFs está ligada a “estratégia da presença” que prevê o combate e resistência às ameaças externas funcionando como uma “ponta de lança” da defesa, além de cumprir com a função de “vivificação” da fronteira, onde os militares passam a ocupar essas regiões de difícil acesso e com baixa densidade demográfica dificultando também ocupações ilegais.

Dos 27 Pelotões Especiais de Fronteira presentes na Amazônia 24 estão subordinados ao Comando Militar da Amazônia. A maioria das Brigadas e grande parte do efetivo militar encontra-se ainda na porção ocidental do território amazônico e não na parte oriental, não obstante sua importância estratégica e geopolítica vinculada ao acesso através do Oceano Atlântico. Entretanto, a tendência é de que a porção oriental passe a ter cada vez mais importância, o que ficou evidente com a criação do CMN e a implantação da 22ª Brigada de Infantaria de Selva com sede em Macapá-AP.

De qualquer forma, a presença das Forças Armadas na Amazônia Setentrional como um todo, tanto na porção ocidental quanto na porção oriental, gera uma série de reflexos positivos, tanto em termos de defesa quanto de assistência cívico-social. Na parte da defesa e da melhoria na sensação de segurança é possível citar, como exemplo, os seguintes pontos positivos: o aumento da capacidade de vigilância e monitoramento; o refreamento das atividades de narcotráfico e inibição da evasão ilegal de riquezas da região; o combate ao crime organizado, ao contrabando, à imigração ilegal e a ilícitos ambientais; a preservação ambiental, a proteção à biodiversidade e a proteção às populações indígenas; e, sobretudo, a vivificação de áreas de faixa de fronteira. Já na parte de assistência cívico-social (ACISO) vale a pena elencar como aspecto positivo especialmente o atendimento de necessidades básicas e de saúde (médica e odontológica) para populações geralmente desassistidas (sem as quais, boa parte das comunidades indígenas e ribeirinhas ficaria sem cuidados básicos), bem como o fornecimento gratuito de medicamentos e vacinas, auxiliando o governo central no desenvolvimento da região amazônica.

A formulação de políticas voltadas para o setor de defesa nunca foi uma preocupação formal dos governos brasileiros até o final dos anos 90 do século XX. Até muito recentemente, o Brasil não tinha sequer um Ministério da Defesa, criado apenas em junho de 1999 no governo Fernando Henrique Cardoso. Foi a crescente projeção do Brasil no cenário internacional que levou o país a direcionar esforços para as questões de defesa e a considerar o tema como uma questão estratégica e de vital importância para a salvaguarda das riquezas e dos interesses nacionais.

O tema do desenvolvimento, por outro lado, forjado no contexto político-

econômico do pós-guerra como expressão da necessidade de atenuar o atraso estrutural do terceiro mundo, tem sido amplamente debatido através de diversas concepções teóricas, desde os desenvolvimentistas cepalinos até a ideia do desenvolvimento sustentável e do moderno desenvolvimentismo, quando não buscado na prática por intermédio de políticas públicas.

A relação necessária entre os dois temas, defesa e desenvolvimento, ainda não tem tido a devida importância no país, especialmente na região amazônica. Embora os estudos sobre defesa pareçam estar fortemente vinculados às academias militares e às Forças Armadas e pareçam estar desconectados da ideia de desenvolvimento, o fato é que a reflexão sobre defesa e desenvolvimento como temas que se influenciam mutuamente é de grande relevância na Amazônia setentrional por se constituir em um espaço ao mesmo tempo periférico, necessitando fortemente de desenvolvimento, e estratégico (PORTO, 2010), demandando uma defesa compatível com os recursos da região.

Partindo do pressuposto de que defesa e desenvolvimento são temas que necessariamente se inter-relacionam, é preciso que as diretrizes de defesa presentes na Política de Defesa Nacional, na Estratégia Nacional de Defesa e, especificamente no caso das fronteiras, no Plano Estratégico de Fronteiras, estejam sendo acompanhadas por políticas públicas visando a implementação de ações que possam não apenas garantir a defesa, mas também o desenvolvimento da Amazônia setentrional brasileira. Nos termos de Théry (2013) a Amazônia deixaria de periferia do Brasil para se tornar um novo centro do continente.

O primeiro documento sistematicamente elaborado sobre a política de defesa do país foi a Política de Defesa Nacional (PDN), publicado em 1996. De acordo com o professor Eliézer Rizzo de Oliveira (2005), o general Alberto Cardoso, na época ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, foi o principal responsável pela elaboração do documento, que não teve a participação da sociedade civil na sua preparação. As concepções ali expostas eram fruto de uma visão construída pelos militares ao longo das últimas décadas e embora tivesse ficado registrado de forma clara que aquele era um "*tema de interesse da sociedade como um todo*" (BRASIL, 1996) o documento não trazia nenhuma relação com o tema que realmente interessava a toda sociedade, o desenvolvimento.

A revisão da Política de Defesa Nacional, feita em 2005 sob os auspícios do governo Luís Inácio Lula da Silva, contou com a participação de civis e militares na elaboração do documento a pedido do próprio presidente. Na reformulação da PDN houve a manutenção de diversos pontos importantes do texto, especialmente com relação aos objetivos precípuos de garantir não apenas a soberania, a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais, mas também o Estado de Direito e as instituições democráticas.

Não obstante, foi possível perceber importantes diferenças em relação ao texto, desde a forma de publicidade/divulgação dos documentos (a PDN de 1996 foi dispo-

nibilizada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República apenas mediante solicitação, ao passo que a edição de 2005, dada pelo Decreto n.º 5.484, de 30 de junho de 2005, foi publicada no Diário Oficial da União) até uma atualização do conceito de segurança conforme os padrões da Organização dos Estados Americanos (OEA) e das Nações Unidas (ONU), que abrange a ideia de segurança coletiva, cooperativa e humanitária, o que abre espaço para incluir questões que se relacionam com o tema do desenvolvimento. A concepção clássica de segurança ligada à ameaça de agressão entre Estados foi substituída por uma preocupação em dar respostas multilaterais e através da cooperação (segurança coletiva) entre os Estados para os problemas de segurança e demais temas securitizáveis, como o desenvolvimento (MATOS, 2014).

Outra diferença importante a destacar é a percepção em torno da noção de ameaça: no documento de 1996 as ameaças eram consideradas como advindas apenas de fatores externos; em 2005 elas passaram a ser vistas como preponderantemente externas, isto é, em grande parte elas continuam sendo de natureza externa, mas o país pode ter que lidar com problemas e ameaças de ordem interna capazes de desestabilizar a segurança do Estado e das instituições, como a falta de desenvolvimento, por exemplo.

A ideia de ameaça como algo que pode surgir interna ou independentemente das fronteiras soberanas é corroborada por Elke Krahmann (2006) em seu trabalho sobre as novas ameaças e a emergência de novos atores envolvidos, especialmente quando o autor discute terrorismo e tráfico de drogas, problemas que já acometem (no caso das drogas) ou podem acometer (no caso do terrorismo) as regiões de fronteira da Amazônia. Outros problemas não citados pelo autor, mas que são característicos das fronteiras na Amazônia Setentrional, como por exemplo o garimpo ilegal, também são fatores desestabilizadores da segurança que podem causar um impacto sobre o desenvolvimento regional e que devem ser tratados por políticas e estratégias de defesa.

As PDN de 1996 e 2005 refletem a perspectiva oficial do Estado brasileiro em torno da defesa mesmo que com certas discontinuidades, haja vista terem sido fruto de realidades políticas distintas, tanto de ordem interna quanto de ordem externa. Essa perspectiva oficial, entretanto, é apenas um elemento condicionante do planejamento estratégico que diz qual é a política de defesa do país e as políticas públicas que devem ser criadas para viabilizar o status de segurança. Não fica claro nas PDN nenhuma maneira de como executar essas políticas. A função de execução é, na verdade, uma incumbência da estratégia de defesa.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada pelo Decreto n.º 6.703, de 18 de dezembro de 2008, traz indicações de quais ações estratégicas de médio e longo prazo devem ser tomadas para modernizar a estrutura nacional de defesa e colocar na prática o pensamento desenvolvido desde a primeira PDN. Para a consecução de tais objetivos a END se edifica sobre alguns eixos estruturantes. O problema é que alguns

desses eixos estruturantes, como a reestruturação da indústria de defesa, que pressupõe a ampliação do orçamento para o setor o alargamento dos recursos orçamentários para a defesa (com o aumento com os gastos no setor), podem gerar um imbróglio de ordem interna.

Internamente o governo pode enfrentar problemas para convencer a sociedade da necessidade de investir em defesa ao invés de colocar recursos em outras áreas tidas pela população como prioritárias para o desenvolvimento do país, como saúde e educação, por exemplo. Acontece que o desenvolvimento também está associado à defesa, e a END procura mostrar isso ao afirmar que o desenvolvimento motiva a defesa na medida em que a defesa fornece escudo para o desenvolvimento, uma reforçando as razões da outra: *"defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não; terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento"* (2008).

As preocupações com a defesa no Brasil parecem ter se assentado nas esferas governamentais que cada vez mais percebem a posição geopolítica do país e seu entorno geográfico, de modo a buscar, de forma estratégica, a efetiva e necessária garantia de segurança que o desenvolvimento pressupõe. Resta saber se o país vai colocar em prática na Amazônia setentrional as estratégias de defesa projetadas e se isso acontecerá em harmonia com a necessidade de desenvolvimento regional.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É muito difícil, embora necessário, para um país que teve poucas experiências efetivas com guerras e que mantém um relacionamento pacífico com seus vizinhos fronteiriços, mas que ainda assim necessita fortemente de perspectivas inovadoras em relação ao desenvolvimento, se convencer da importância de securitizar o tema do desenvolvimento aproximando-o das questões de defesa. É ainda relevante, em um contexto como o brasileiro, reconhecer a pobreza e o atraso como ameaças para a segurança do Estado. Essa dificuldade em reconhecer o problema como uma razão de Estado se instalou e defasou as políticas públicas que, com afinco, seriam capazes de promover o desenvolvimento associado à securitização e Defesa, o que no caso da Amazônia Setentrional Brasileira gera problemas imensuráveis.

Foi a partir da posição de destaque internacional que o Brasil passou a ter após o fim da bipolaridade na ordem mundial que o tema da Segurança e Defesa – em especial da Amazônia, uma nova área-pivô da integração regional – tornou-se cada vez mais importante e passou a necessitar de uma atenção especial sobre a possibilidade de securitizar o tema do desenvolvimento, relacionando intimamente defesa e desenvolvimento.

Estar em evidência no cenário internacional em termos geopolíticos ao mesmo tempo em que fortalece a imagem externa do país também desperta a cobiça das riquezas que o país dispõe e que tornam a Amazônia mundialmente conhecida e co-

biçada. É a política de defesa e suas respectivas estratégias que garantem ao país a salvaguarda dos interesses e das riquezas da região amazônica, entre as quais pode-se destacar sua variada biodiversidade, a presença de importantes minérios, a quantidade de reservas de água potável e até mesmo a prospecção de exploração comercial de petróleo e gás natural.

Tudo isso coloca a Amazônia, em geral, e a porção setentrional da Amazônia Brasileira, em particular, em posição estratégica – e são fatores que demandam uma nova postura no campo da defesa. Nos nossos termos, a franja setentrional redimensiona o seu papel, com uma nova postura que ainda precisa ser expressa em termos de políticas públicas que garantam o desenvolvimento regional através da defesa na faixa de fronteira, pois nenhum país pode ser plenamente desenvolvido se são precárias as condições para a defesa e a insegurança é estruturalmente naturalizada.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Amazônia e Nordeste: oportunidades de investimento*. Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos, 2008.
- ARAÚJO, K. *A securitização do desenvolvimento da Amazônia e o TCA*. 2006. 153f. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) - Instituto Rio Branco. Brasília-DF, 2006.
- BECKER, Bertha. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BRASIL. Decreto n.º 5.484, de 30 de junho de 2005. *Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm).
- \_\_\_\_\_. Decreto n.º 6.703, de 18 de dezembro de 2008. *Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm).
- \_\_\_\_\_. *Plano Estratégico de Fronteiras*. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/plano-estrategico-de-fronteiras>. Acesso em: 17/05/2016.
- \_\_\_\_\_. *Política de Defesa Nacional*. 1996.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 766, de 7 de dezembro de 2011 – CMT EX -SIPLEX. Aprova a atualização do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx) e dá outras providências. In: *Boletim do Exército*. nº 50/2011. Brasília, DF, 16 de dezembro de 2011.
- CORTES, Marcos Henrique Camilo. *Brasil: áreas sensíveis de fronteira*. Palestra proferida no Curso de Logística e Mobilização Nacional na Escola Superior de Guerra em 2003. Disponível em <http://slideplayer.com.br/slide/65721>. Acesso em: 28 mar. 2016.
- COSTA, Wanderley Messias da. *O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração*. *Confins*, n. 7, 2009.
- GRANGER, Stéphane. Guiana francesa, um território europeu e caribenho em via de “sul-americanização”? *Confins*, n. 4, 2008.



GRIFFITH, Ivelaw. *The Caribbean security scenario at the dawn of the 21st century: continuity, change, challenge*. North-South Agenda, Sixty-five paper, September 2003.

KRAHMANN, Elke (Editor). *New Threats and New Actors in International Security*. New York: MacMillan, 2006.

MATOS, Sérgio Ricardo Reis. Segurança e Desenvolvimento nas políticas de defesa dos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. *Boletim Meridiano* 47, vol. 15, n.º 144, jul.-ago. 2014.

NASCIMENTO, Durbens Martins. Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI. *Paper do NAEA*, 241, Outubro de 2009.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri: Manole, 2005.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. A condição periférico-estratégica da Amazônia Setentrional: a inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; NASCIMENTO, Durbens Martins. *Interações fronteiriças no Platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades*. Rio de Janeiro: Editora Publit, 2010.

SILVA, Gutemberg de Vilhena; PORTO, Jadson. Luís Rebelo Da periferia à espaço estratégico: a construção da condição fronteiriça amapaense. *Anais da XXXVI Reunion de Estudios Regionales*. Badajoz – Elvas: APDR-AEER, 2010.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. Amazônia: Região-Pivot da Integração Sul-Americana. *Análise de Conjuntura OPSA*. n.º 7, julho de 2006.

THERY, Hervé. La Guyane Bresilienne, de la peripherie au centre. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; NASCIMENTO, Durbens Martins. (Org.). *Dinâmicas Periférico-Estratégicas da Fronteira da Amazônia Setentrional: Das Políticas Públicas e Redes Institucionais à Integração Espacial*. Rio de Janeiro: Publit, 2013.

*Artigo recebido em 25 de outubro de 2016.*

*Aprovado em 16 de novembro de 2016.*